ISSN 1981-3694
(DOI): 10.5902/1981369432560

O UBER E A REINVENÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: OS NOVOS HORIZONTES DA REGULAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

UBER AND REINVENTION OF ADMINISTRATIVE LAW: THE NEW BORDERS OF THE REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITIES

UBER Y LA REINVENCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: LOS NUEVOS HORIZONTES DE LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

JOAO MARCELO REGO MAGALHAES

https://orcid.org/0000-0001-7385-9906 / http://lattes.cnpq.br/6879522227700296 / joaomarcelo9118@gmail.com

Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Fortaleza, Ceará, Brasil.Rio de Janeiro, RJ, Brasil

UINIE CAMINHA

https://orcid.org/0000-0002-3062-8427 / http://lattes.cnpq.br/7267460801914951 / ucaminha@gmail.com

Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Fortaleza, Ceará, Brasil.Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMO

Desde que o Estado mudou sua feição de garantidor passivo das liberdades para provedor de utilidade e serviços, uma série de atividades de natureza econômica que antes gravitavam no espaço da iniciativa privada passou a ser entendida, em alguma medida, como de competência do poder público. Ainda que não prestasse de forma exclusiva aos particulares, o poder estatal passou a considerar que aquelas utilidades e serviços com conteúdo econômico deveriam ser ao menos regulados e fiscalizados por estruturas criadas para tal fim. Surge, assim, um imenso arsenal de mecanismos de permissão, controle, verificação e normatização de atividades com potencial econômico. O presente artigo visa discorrer sobre como o tradicional sistema de regulação dos serviços de táxis foi abruptamente desconstruído pelo "conceito" UBER, impondo uma inafastável redefinição do Estado em seu papel de permitir, regular e fiscalizar atividades com potencial econômico que estejam no âmbito da nova economia compartilhada.

Palavras-chave: economia compartilhada; regulação; UBER.

ABSTRACT

Ever since the state changed its role as the passive guarantor of freedoms to a provider of utility and services, a series of activities of economic nature that once were in charge of private enterprises began to be understood, to some extent, as competence of the State. Even if not the sole provider of the service, state power came to believe that those utilities and services with economic content should at least be regulated and supervised by structures created for that purpose. An immense arsenal of mechanisms of permission, control, verification and normalization of activities with economic potential. The present article aims to discuss how the traditional system of regulating taxi services has been abruptly deconstructed by the UBER concept, imposing an unshakeable redefinition of the State in its role of allowing, regulating and supervising activities with economic potential that are within the scope of the new shared economy.

Keywords: regulation; shared economy; UBER.

ISSN 1981-3694
(DOI): 10.5902/1981369432560

JOAO MARCELO REGO MAGALHAES
UINIE CAMINHA

RESUMEN

Desde que el Estado cambió su aspecto de garante pasivo de las libertades para proveedor de utilidad y servicios, una serie de actividades de naturaleza económica que antes gravitaban en el espacio de la iniciativa privada pasó a ser entendida, en alguna medida, como de competencia del poder público. Aunque no prestase de forma exclusiva a los particulares, el poder estatal pasó a considerar que aquellas utilidades y servicios con contenido económico deberían ser al menos regulados y fiscalizados por estructuras creadas para tal fin. Por lo tanto, surge un inmenso arsenal de mecanismos de permiso, control, verificación y normatización de actividades con potencial económico. El presente artículo pretende discurrir sobre cómo el tradicional sistema de regulación de los servicios de taxis fue abruptamente desconstruido por el "concepto" UBER, imponiendo una inefable redefinición del Estado en su papel de permitir, regular y fiscalizar actividades con potencial económico que estén en el ámbito de la nueva economía compartida.

Palabras clave: economía compartida; regulación; UBER.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Desde que o Estado mudou sua feição de garantidor passivo das liberdades para provedor de utilidade e serviços, uma série de atividades de natureza econômica que antes gravitavam no espaço da iniciativa privada passou a ser entendida, em alguma medida, como de competência do poder público. Ainda que não prestasse de forma exclusiva aos particulares, o poder estatal passou a considerar que aquelas utilidades e serviços com conteúdo econômico deveriam ser ao menos regulados e fiscalizados por estruturas criadas para tal fim.

Surge, assim, um imenso arsenal de mecanismos de permissão, controle, verificação e normatização de atividades com potencial econômico, agora alcançadas por uma nova forma de atuação do Estado, diferente tanto dos momentos de abstenção do liberalismo quanto da efetiva participação na economia dos tempos do intervencionismo; observa-se agora o “Estado-regulador”, simbolizado por estruturas que deveriam se afastar da política e se aproximar da técnica, as agências reguladoras.

Ao mesmo tempo em que a regulação avança sobre os setores econômicos, fica evidente a necessidade de um tratamento jurídico que diferencie os típicos serviços públicos das atividades econômicas que se apresentam com inegável interesse coletivo, as chamadas utilidades públicas.

O presente artigo identifica como problema o fato de que o tradicional sistema de regulação dos serviços de táxis (na verdade uma utilidade pública) foi abruptamente desconstruído pelo "conceito" UBER, impondo uma redefinição do Estado em seu papel de permitir, regular e fiscalizar atividades com potencial econômico, notadamente aquelas que estejam sendo impactadas pela nova economia compartilhada.

Quanto à estrutura do artigo, examina-se inicialmente o tradicional conceito de serviço público e o sistema jurídico que ampara o serviço de taxis no Brasil. Em seguida, cuida-se de apresentar os preceitos da economia compartilhada que fundamentam o serviço prestado por meio do UBER e seus impactos no direito administrativo. Intenta-se ainda demonstrar porque as características do UBER inovam de forma tão impactante algumas antigas certezas da regulação estatal das atividades econômicas.

Por fim, como proposta de solução ao problema identificado, são comparadas as regras aplicáveis aos motoristas do UBER (disposições e funcionalidades internas do aplicativo) e aos taxistas (legislações municipais), oportunidade em que são apontadas quais características adotadas pela plataforma digital podem ser incorporadas à regulação estatal do serviço de táxi, no sentido de aumentar sua eficiência e competitividade. A pesquisa aqui apresentada se detém tanto sobre o exame de conceitos teóricos quanto da análise de disposições legislativas. A metodologia utilizada em sua elaboração sugere uma abordagem de natureza qualitativa, descritiva e exploratória.

1 O CONCEITO DE PUBLICATIO, AS UTILIDADES PÚBLICAS E O REGIME JURÍDICO DO SERVIÇO DE TAXI

O Uma questão que sempre ensejou polêmicas no estudo do direito administrativo é o alcance do conceito de serviço público. No desenvolvimento doutrinário original, conforme os franceses da Escola de Bordeaux, notadamente León Duguit e Gaston Jezé, o serviço público é caracterizado pela marca da imprescindibilidade de sua execução, o que atrairia indiscutivelmente a titularidade de sua prestação pelo Estado.[1]

É preciso observar que em alguns ensaios a caracterização de um serviço como público significa que este será regido por um regime jurídico de direito público; outras vezes é a

[1] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da *publicatio* e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016, p. 76-77.

atribuição de um regime publicista a determinado serviço que o caracteriza como público. Sem dúvida que tal dissonância representa uma tautológica circularidade.

Evidentemente, é forçoso assentar que a configuração de um serviço como público depende de seu aspecto material e não formal: será serviço público aquele pelo qual o Estado assuma a satisfação de um interesse geral da coletividade;[2] ou, em outras palavras, aquele serviço marcado pela imprescindibilidade social, cuja prestação deve ser permanentemente posta à disposição da coletividade.[3] Não faria o menor sentido classificar um serviço como público pelo fato de estar regido por normas de direito público, porque esta última característica é que depende daquela primeira certeza.

Portanto, o conceito mais adequado de serviço público deve se pautar pelo aspecto material, pela satisfação dos interesses coletivos; nesse sentido, Maria Sylvia Zanella di Pietro entende que serviço público é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime total ou parcialmente público” [4]. Ao regime especial de prerrogativas publicistas que é aplicável aos serviços públicos e que se afasta das disposições previstas na legislação comum se dá o nome de *publicatio*.

É possível até mesmo estender o conjunto de prerrogativas da *publicatio* às atividades econômicas que tenham relevante valor estratégico ou relevância fiscal, as quais podem ser avocadas para a titularidade do Estado, como ocorre com a indústria do petróleo ou da produção energética, mas o certo é que o conjunto de prerrogativas públicas tem como destinação perfeita a prestação de serviços necessários e imprescindíveis à coletividade.

A confusão que envolve a noção de serviço público não para por aqui. Também é possível se vislumbrar a opção estatal de prestar atividades de natureza tipicamente econômica, ou seja, atividades que estariam voltadas precipuamente à livre iniciativa. Razões de ordem pública não faltam para o Estado se aventurar como empresário.

Por fim, existem as atividades privadas que têm relevância para a sociedade, aquelas em que o Estado atua como disciplinador, fiscalizador e sancionador das condutas. Estas atividades privadas estariam associadas tanto a uma regulação geral quanto a um poder de polícia ordenador (é o interesse público que atrai a atuação conformadora estatal).

---

[2] RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Trad, Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1998, p. 494.
[3] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002, p. 22.
[4] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 102.

Para os fins do exame aqui proposto, cabe adotar a posição de Eros Grau[5] e dividir as atividades econômicas em dois grupos: o serviço público e a atividade economia em sentido estrito.

O primeiro grupo envolveria os serviços de interesse da coletividade e as atividades econômicas estratégicas, inseridos no regime da *publicatio*. O segundo grupo envolve a atuação do Estado como empresário em igualdade de tratamento com o mercado e a regulação estatal das atividades econômicas privadas, o que vem sendo denominado por alguns autores de *ordenatio*.[6]

A partir desse ponto, serão utilizadas as expressões "titularidade pública" e "utilidade pública"; a primeira para se referir aos serviços públicos essenciais pertencentes ao domínio estatal e que mesmo quando concedidos ou permitidos a pessoa de direito privado observam um regime de direito público (*publicatio*), e a segunda para tratar das atividades intrinsecamente privadas, mas que sofrem regulação estatal em face de algum grau de interesse público (*ordenatio*).

Enquanto o conceito de *publicatio* corresponde à noção tradicional de serviço público, tal como idealizado pelos franceses, a *ordenatio* se assemelha mais às public utilities da doutrina anglo-saxã,[7] mas não chegam a ser sinônimos. É preciso esclarecer, portanto, que a expressão "utilidade pública" aqui adotada não guarda estrita relação com o conceito que os países da *common law* – notadamente os americanos – têm de suas *public utilities*.[8]

---

[5] GRAU, Eros**. A ordem econômica na constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 141.
[6] ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 153.
[7] Com o apoio da doutrina de José Maria Souvirón Morenilla, a professora Dinorá Adelaide Musetti Grotti, por ocasião do verbete "Evolução da teoria do serviço público" da Enciclopédia jurídica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), elabora a seguinte reflexão sobre as *public utilities* (2017, *online*, nota nº 13): "Nos países anglo-saxões, a configuração dos serviços públicos – denominados *public services*, ou mais frequentemente *public utilities* – não se vincula à assunção dos correspondentes serviços de interesse geral pelo Estado, mas pela presença de prestadores privados submetidos a algum tipo de regulação e de controle público. Isto ocorre porque ali a interação entre liberdades sociais e poder público tem origem e evolução bem diferente aos da Europa continental, como bem distintos também resultam a base filosófica – predomínio do empirismo e do pragmatismo frente ao racionalismo continental – e o sistema jurídico – *common law* frente ao regime administrativo". In: SOUVIRÓN MORENILLA, José María. La actividad de la administración y el servicio público, p. 154.
[8] A tradição do direito americano invoca necessariamente o tratamento liberal das atividades econômicas, razão pela qual a doutrina das *public utilities* não pode ser compreendida como titularidade estatal ao estilo dos autores franceses. Vale mencionar que alguns autores vislumbram inequívoca aproximação dos conceitos, dentre eles Gaspar Oriño Ortiz. Nesse sentido, ver: Principios de derecho publico económico, Comares e Fundación de Estudios de Regulación, Granada, 1999, p. 515-516.
Não se pode negar, todavia, que o regime jurídico das *public utilities* acabou incorporando elementos caracterizadores da ideia francesa de serviços públicos, ainda que estranhos ao sistema capitalista amparado pela *common law*. A seguinte passagem de Helga Maria Sabóia Bezerra bem ilustra essa fusão

E qual seria o conteúdo básico do regime da *publicatio*, caracterizador das titularidades públicas? Para Hely Lopes Meirelles, quando um serviço é considerado relevante ao ponto de seguir obrigatoriamente certas prerrogativas de direito público, a legislação de regência vai se orientar pela obtenção das seguintes garantias aos usuários: a continuidade, a igualdade, a modicidade, a cortesia e a eficiência.[9] Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello acrescenta o dever de universalidade, ou seja, a condição de que o serviço seja indistintamente aberto à generalidade do público.[10]

Portanto, as titularidades públicas são os serviços de interesse geral executados de forma a garantir cobertura universal, prestação de forma continua e isonômica, prezando por tarifas a preços justos e observando ainda parâmetros de eficiência na aplicação dos recursos e bens públicos. Existe compromisso tanto em relação aos interesses sociais quanto à responsabilidade fiscal.

Deve ser ressaltado que a titularidade estatal não significa exclusividade na prestação dos serviços, tendo em conta a possibilidade de execução dos serviços por entes estatais de direito privado, por meio de outorga legal, ou por pessoa de direito privado, por meio de concessão ou permissão.

Os serviços públicos de titularidade estatal formam o grande escopo da regulação econômica, sendo, em regra, disciplinados e fiscalizados por agências reguladoras, que se ocupam de elaborar regras para a entrada no mercado, qualidade e quantidade dos serviços, parâmetros para os valores das tarifas e condutas passíveis de sanção.

Sob outro enfoque, as utilidades públicas são aqueles serviços de natureza nitidamente econômica, mas por seu impacto na vida em sociedade recebem disciplina jurídica especial do Estado (seria mesmo adequado usar "atividade" no lugar de "serviço"). Aqui não se cogita de agências reguladoras com atuação normativa em assuntos técnicos, mas sim de leis conformadoras em caráter genérico e abstrato, produzidas pelo Parlamento federal, que podem

conceitual (2008, p. 109): "Entretanto, é preciso ter em conta [...] que nos países anglo-saxões - de *common law* - as prestações de serviço público eram levadas a cabo pelas empresas privadas em um regime de livre concorrência, pois ali o capitalismo arraigou-se fortemente. Enquanto na Europa continental, o Estado se antecipou à demanda social na satisfação das necessidades coletivas através de organizações estatais burocráticas ou por concessões monopólicas ao setor privado, nos Estados Unidos a satisfação das necessidades de interesse geral ficou a cargo de empresas privadas às quais se impuseram por lei obrigações públicas (acesso ao serviço por todos os usuários e tarifas razoáveis) e um rigoroso regime de defesa da livre concorrência apoiado pela doutrina do *common calling* e depois do *common carrier*, que agora é englobada pelo termo *public utilities*".

[9] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 386.

[10] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 641.

conferir competência regulamentar[11] e fiscalizadora aos entes federativos, que passam a poder editar normas legislativas complementares ou atuar por meio de prescrições autorizativas ou fiscalizações inerentes ao poder de polícia da Administração Pública.

E o serviço de taxi seria uma titularidade pública ou uma utilidade pública?

A Lei nº 12.468, de 26 de agosto de 2011, regulamentou a profissão de taxista. Logo em seu art. 2º, o legislador deixou claro que "é atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros"[12].

Uma leitura solitária e açodada do dispositivo acima poderia ser interpretada como "sentença de morte" de qualquer outra forma de serviço de transporte individual. Antes que se proceda com a devida desconstrução dessa ideia, é importante tecer considerações sobre as razões que fazem o legislador tentar eleger uma categoria específica como a provedora única de uma determina necessidade da população.

Nas justificativas do projeto de lei nº 3.232, de 2004,[13] que reavivou as discussões sobre a regulamentação da profissão de taxista, é possível ler que "a regulamentação desta profissão, objeto deste projeto de lei, é uma antiga aspiração desse segmento profissional, um anseio da sociedade brasileira e um direito longamente aguardado". O parlamentar proponente citou ainda que "estamos imbuídos da preocupação com esses profissionais que atendem há tanto tempo a população brasileira com serviços de qualidade" e "estaremos fazendo justiça a uma categoria indispensável para o desenvolvimento do Brasil".

Sem adentrar no campo das considerações subjetivas, a perspectiva que deveria mover a regulamentação de uma profissão como a de taxista – e a de qualquer outra – deveria ser não "a importância" ou "o anseio" da categoria profissional, mas a efetividade e a qualidade da prestação do serviço à população, considerados todos os elementos de uma relação de natureza econômica.

---

[11] Será adotado neste artigo o termo regulamentação para designar as normas expedidas pelo Poder Público, notadamente em suas atribuições de ordenação e fiscalização das atividades privadas, sendo o termo regulação empregado para a disciplina dos setores econômicos. A expressão "direito regulatório" deve ser usada quando se tratar de conformação das atividades de natureza econômica em geral aos interesses públicos.

[12] BRASIL. Lei nº 12.468 de 26 de agosto de 2011. Regulamenta a profissão de taxista; altera a Lei no 6.094, de 30 de agosto de 1974; e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12468.htm. Acesso em 31 jan. 2019.

[13] Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=157872. Acesso 25 set 2017.

Deixando a abordagem mais detida sobre os fundamentos regulatórios para outro momento,[14] interessa por ora assentar apenas que a regulação de uma atividade econômica encontra justificativa em caso de correção de falhas de mercado, realização de interesses e políticas públicas que devem conformar a atividade privada ou quando desejável racionalizar alguns comportamentos denominados de falhas de escolha.[15]

Enquanto as falhas de mercado se referem a uma deficiência na saudável disputa concorrencial e compreendem situações como a formação de monopólios não naturais, o abuso do poder econômico e a deficiente prestação de informações aos consumidores, algumas das políticas públicas que justificam intervir na economia são a proteção ao meio ambiente, a tutela do cidadão hipossuficiente e a garantia de acesso a bens por pessoas de baixa renda. Por sua vez, quando consumidores ou usuários de serviço precisam ter suas livres escolhas racionalizadas em nome da própria segurança temos as chamadas falhas de escolha, o que justifica, por exemplo, intervenção estatal no livre comércio de cigarros e bebidas alcóolicas.

É bem vidente que o tratamento jurídico dado à categoria dos taxistas não decorre de nenhuma das situações acima descritas. O serviço de taxi é o único transporte individual de caráter público regulado e autorizado pelo Estado brasileiro, logo não enfrenta concorrência nessa qualificação específica;[16] não há qualquer interesse público que possa fundamentar uma reserva de mercado a fim de fornecer clientela e renda aos taxistas em detrimento de quem quer que deseje prestar um serviço individual e remunerado de transporte, o que sempre fora amparado por normas do Código Civil brasileiro;[17] por fim, a utilização do serviço de táxi não se constitui em instrumento hábil a salvaguardar por completo a integridade dos usuários nem os afasta de algum perigo a que estejam se submetendo de forma inconsciente.

Posteriormente, a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em seu art. 4º, inciso VIII, define transporte público individual como sendo o serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas.

---

[14] A regulação econômica será tratada de forma mais detida quando se examinar os aspectos envolvidos no "conceito" UBER (capítulo 3) e por ocasião da comparação entre os regimes jurídicos pertinentes ao UBER e ao serviço de táxis (capítulo 4).

[15] BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 172-177.

[16] Mesmo com edição da Lei que regulamentou o UBER, como será examinado no capítulo seguinte, o serviço de táxi continua sendo o único serviço de transporte individual a que se deu caráter público, ainda que seja inegavelmente de natureza privada.

[17] Vide artigos 730 a 742.

A definição legal poderia ter sido mais bem elaborada, pois não parece adequado entender que o serviço prestado pelos motoristas de táxis pressupõe um aluguel de seus veículos aos passageiros. De toda sorte, a intenção do legislador parece ser fazer o conceito do transporte público individual "ir ao encontro" da definição da profissão de taxista.

Então, pelo texto legal, é correto afirmar que o serviço de táxi seria uma titularidade pública? Essa não é, definitivamente, a melhor resposta.

É possível defender que o serviço de táxi é um serviço tipicamente privado (o correto mesmo seria dizer atividade privada), mas dotado de inegável interesse público, o que o classificaria como uma utilidade pública, exercido no interesse imediato de particulares e no interesse mediato da coletividade; assim, o serviço deveria ser conformado por lei geral nacional, sendo regulado e fiscalizado de forma local pelo ente federativo competente, notadamente por ações de poder de polícia administrativa.

Pois bem, a Lei nº 12.468, de 2011, regulamenta a disciplina geral da profissão de taxista, a qual tem como atividade privativa o transporte público individual de passageiros, conferindo diversas competências administrativas e fiscalizatórias aos Municípios e aos Estados.[18] Tudo isso se coaduna com a qualificação das utilidades públicas.

Ademais, se o serviço de taxi fosse uma titularidade pública exercida com exclusividade por uma profissão regulamentada, seria evidente que o profissional taxista deveria ter algum tipo de vínculo com o Estado (um tipo especial de agente delegado, pelo menos), mas isso não ocorre justamente porque a atividade é exercida de forma autônoma, disciplinada por normas estatais pelo fato de seu notório interesse à coletividade. Tem-se aqui, portanto, um exemplo de utilidade pública.

Como elemento adicional à conclusão apresentada, considere-se o tratamento jurídico dado ao transporte público coletivo, definido no inciso VI do art. 4º da Lei nº 12.587, de 2012, como sendo o serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público.

O transporte público coletivo é indiscutivelmente uma titularidade pública, seu regime jurídico não deixa qualquer dúvida.[19] A competência da União para o exercício do transporte

[18] Dentre os vários vetos apostos ao projeto de lei nº 3.232, de 2004, que regulamentou a profissão de taxista, com destaque para o texto então contido no art. 14, que afirmava competir ao órgão municipal competente a apreensão de veículo que transporte passageiros, sem a devida autorização legal. Vide http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/VEP-341.htm. Acesso 25 set 2017.

[19] No Recurso Extraordinário nº 1.002.310/SC, a segunda turma do Supremo Tribunal Federal decidiu que o serviço de táxi é um serviço de utilidade pública prestado por particular, não se caracterizando como serviço público e dispensando o procedimento licitatório.

rodoviário interestadual e intermunicipal (de caráter público e coletivo) está prevista no art. 21, inciso XII, letra "e", da Constituição Federal, sendo a normatização técnica e fiscalização de competência de uma agência reguladora, a Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT);[20] o transporte público rodoviário intermunicipal é competência residual dos Estados, por força do art. 25, § 1º, da Constituição; o transporte coletivo municipal é de competência expressa dos Municípios, em atenção ao inciso V do art. 30 do texto constitucional, que o caracteriza inclusive como sendo um serviço de caráter essencial (ou seja, corroborando o caráter de titularidade pública).

Nada impede que o Município crie uma agência reguladora para disciplinar e fiscalizar seus serviços públicos essenciais, tais como o saneamento básico, a coleta de lixo e o transporte coletivo locais. O mesmo não pode se dar com o serviço de táxi, pois sua regulamentação como profissão já está posta em lei nacional, que conferiu a Estados e Municípios medidas somente certificadoras, autorizativas e de fiscalização, próprias do exercício do poder de polícia.

Também é notório que o transporte público coletivo se pauta pelo núcleo essencial do regime da *publicatio*, devendo observar os preceitos da universalidade, continuidade, igualdade, modicidade e eficiência; tanto é que a definição legal contida no inciso VI do art. 4º da Lei nº 12.587, de 2012, exige um serviço "acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público"[21].

De outro lado, os profissionais taxistas não estão obrigados a atender uma cidade de forma universal e isonômica, estão livres para fazer suas escalas ou não trabalhar em determinados dias, sendo certo ainda que não administram bens ou recursos públicos, mas próprios ou de terceiros[22].

Assim, o serviço de táxi deve ser classificado como uma utilidade pública, ou seja, uma atividade privada regulamentada pelo poder público em face do interesse coletivo, não por ser um serviço de titularidade estatal. De fato, o que se vislumbra é um regime jurídico especial, derrogando regras do contrato privado de transporte individual, tendo em conta a busca de uma melhor organização e fiscalização por parte de Estados e Municípios a fim de atender os anseios que a coletividade possui em relação ao transporte individual público.

Vide http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312323658&ext=.pdf. Acesso 14 abr 2018.
[20] Vide art. 22 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.
[21] As concessões públicas de transporte coletivo são pensadas de forma a garantir linhas mesmo para os trechos menos rentáveis, o preço é tabelado para garantir tarifas razoáveis e uma fiscalização periódica cuida dos aspectos da prestação do serviço.
[22] Alguns autores defendem que o controle público sobre as atividades privadas se sofisticou a tal ponto que seria possível a exigência de universalidade, continuidade, igualdade, modicidade e eficiência para as atividades autorizadas (ARAGÃO, 2013, p. 150).

A exclusividade do transporte individual público aos taxistas de forma alguma pode impedir o livre exercício do transporte individual privado de passageiros, serviço que é a essência do conceito UBER, que em virtude de algumas características passou a merecer certo regramento do poder público, o que se examina a seguir.

2 NOVOS PARADIGMAS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO: O CONCEITO UBER

A Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018 ("Lei do UBER"), alterou a Lei nº 12.587, de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. De súbito, o que mais chama atenção é a definição desse novo modal de transporte, delineado no texto do inciso X do art. 4º daquela segunda norma como sendo:

> […] serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede [...].[23]

É preciso ter em mente que o conceito legal de transporte remunerado privado individual de passageiros, ao menos para os fins da Política Nacional de Mobilidade Urbana, não se confunde nem com o contrato privado previsto no Código Civil nem com a atividade de motorista profissional disciplinada na Lei nº 12.619, de 30 de abril de 2012.

A alteração legislativa acima citada nos coloca diante de modalidade absolutamente nova de transporte individual privado, uma modalidade apoiada no conceito de economia compartilhada (*sharing economy*), economia colaborativa (*collaborative economy*) ou consumo colaborativo (*collaborative consumption*)[24].

A concepção da economia compartilhada parte da ideia de uma utilização coletiva dos bens individuais, o que levaria a um "consumo" racional sob os aspectos da sustentabilidade e da responsabilidade sócio ambiental, sendo inegável que tal modelo passou a ser facilitado em

---

[23] BRASIL. Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 mar. 2018. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13640-26-marco-2018-786385-publicacaooriginal-155125-pl.html. Acesso em 31 jan. 2019.
[24] As expressões *sharing economy*, *collaborative economy* e *collaborative consumption* foram largamente difundidas pela obra de Rachel Botsman e Roo Rogers. Sobre o tema, ver ainda *Owning, using and renting: some simple economics of the ´sharing economy´*. Disponível em http://john-joseph-horton.com/papers/sharing.pdf. Acesso em 29 mar. 2018.

grande escala pelo desenvolvimento da tecnologia da informação, notadamente pela difusão dos aplicativos, ferramentas digitais contidas em *smartphones* que representam soluções pessoais para os mais diversos problemas da modernidade.

Cada segmento dessa moderna concepção de economia tem suas peculiaridades em relação ao compartilhamento coletivo de bens individuais. Assim é com o compartilhamento de dormitórios viabilizado pela plataforma AirBnb ou com o compartilhamento de filmes e séries permitido pela assinatura do serviço de *streaming* NetFlix. Como a tecnologia envolve diversos termos técnicos de compreensão não tão simples, vale a pena se concentrar por ora no universo que envolve o "conceito" UBER.

Quando se trata especificamente de automóveis, o modelo de economia compartilhada idealizado prevê, basicamente, três formatos:[25]

a) *car sharing*: sistema de economia compartilhada por meio do qual determinado grupo de indivíduos compartilha entre si uma frota de veículos, por determinado tempo (solução adotada por prefeituras brasileiras, como São Paulo e Fortaleza);

b) *ridesharing*: quando pessoas se utilizam de veículos que já estejam a caminho da região em que pretendem chegar (a tradicional "carona");

c) *for-profit ridesharing*: utilização de um sistema tecnológico de contratação de compartilhamento dos veículos, que permite que o motorista receba uma contrapartida financeira pelo transporte.

O UBER se caracteriza por ser um serviço viabilizado na forma de um aplicativo "baixado" no *smartphone* do usuário, que previamente cadastra dados pessoais e informações sobre o cartão de crédito que vai financiar o pagamento do transporte. A simples constatação da necessidade de um aparato tecnológico é suficiente para se classificar o UBER como uma solução *for-profit ridesharing*.

No Brasil, o UBER tem oferecido as modalidades Pool, X, *Select* e *Black*. Nos dois primeiros casos, um número máximo de pessoas compartilha o mesmo carro a um só tempo, sendo agrupados os passageiros conforme suas origens e destinos (o que individualiza o preço do serviço), tudo auxiliado por ferramentas de localização geográfica internas ao aplicativo; de fato, o que se tem aqui é uma evolução da tradicional carona (*ridesharing*), acrescida de uma obrigação de pagamento pelo serviço e de diversos recursos tecnológicos facilitadores da relação

[25] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da *publicatio* e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016, p. 80-81.

entre as partes; a diferença básica é que no UBER Pool o compartilhamento da corrida é obrigatório, sendo opcional para o UBER X.

Na terceira hipótese o passageiro contrata um carro com exclusividade para realizar um determinado percurso, evidentemente pagando uma tarifa mais cara por isso; aqui se tem um autêntico uso *for-profit ridesharing*. A última modalidade é, basicamente, uma variação da terceira, com o uso de veículos de alto luxo.

Qualquer legislação estatal que viesse regular os serviços prestados por meio da plataforma digital UBER deveria, necessariamente, levar em conta todas essas características da tecnologia da informação. É óbvio que a realidade é que deve conformar o direito, e não o contrário.

E é evidente também que, da forma como o serviço de táxi é uma utilidade pública, a atividade privada dos motoristas que utilizam o UBER não é uma titularidade estatal, mas tem potencial interesse público, notadamente quando se examina seu impacto no trânsito das cidades, sendo aceitável a imposição de alguma forma de regulação ordenadora por parte do Estado.[26] Considerada sua natureza de utilidade pública, ao serviço prestado pelos motoristas cadastrados no UBER poderia incidir legislação que adequasse o conjunto de interesses privados ao interesse público.

Legislações municipais que se anteciparam à legislação nacional parecem não ter se atentado para as características intrínsecas ao novo mundo que se apresentava, tendo apostado que soluções jurídicas ao gosto dos gestores públicos de plantão poderiam perfeitamente moldar a maneira pela qual as pessoas se relacionariam com o fenômeno das caronas colaborativas remuneradas.

A rigor, os Municípios sequer poderiam legislar sobre a relação entre usuários e motoristas intermediada pelo UBER, que é essencialmente de direito civil. Aqui se está a tratar de contrato privado de transporte intermediado por aplicativos de celular e é de competência da União legislar sobre direito civil (o que só ocorreu com a Lei nº 13.640, de 2018).

Todavia, como uma atividade privada pode ser considerada de interesse público, é possível a edição de leis conformadoras deste interesse (dotadas de generalidade e abstração), bem como medidas administrativas para a ordenação da atividade, sendo estas medidas mais próximas de uma atuação do poder de polícia do que de uma autêntica regulação econômica de serviços públicos.

[26] Bem ao estilo das *public utilities* do direito americano.

ISSN 1981-3694
(DOI): 10.5902/1981369432560

A partir da verificação de qual ente federativo deve regulamentar e fiscalizar a atividade pode-se iniciar as medidas locais, sempre em respeito à legislação nacional em matéria de direito civil. Cuida-se aqui de atividade privada em sua essência e o interesse público não altera tal condição.

Pois bem, o inciso I do art. 30 da Constituição Federal permite aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, sendo evidente que a ordenação do trânsito dentro do município é um dos mais relevantes assuntos de interesse local. Portanto, devem os Municípios, a partir da norma geral – o Código de Trânsito Brasileiro –, organizar seu trânsito por meio de regulamentos e atos administrativos que atentem para a melhor racionalidade do fluxo de veículos e pessoas, dadas as peculiaridades de suas áreas urbanas. Em nenhuma hipótese podem os Municípios proibir em caráter definitivo qualquer modal de transporte nem legislar sobre contrato de transporte privado ou qualquer relação de direito civil, devendo apenas disciplinar a organização e a convivência de todos os atores que compõem seu trânsito local.

Algumas legislações municipais que se anteciparam à normal da União não entenderam as peculiaridades da economia colaborativa e nem mesmo o papel do Município na distribuição das competências constitucionais. Veja-se, por exemplo, a legislação produzida pelo Município de Belo Horizonte. A Lei municipal nº 10.900, de 8 de janeiro de 2016, ocupou-se basicamente de regular o credenciamento local de motoristas daquela cidade que já se utilizavam do aplicativo, as normas relativas à qualidade do serviço e as penalidades cabíveis.

A legislação da capital mineira, em seu art. 2º, tratou o UBER e as demais empresas *for-profit ridesharing* como se fossem concessionários de serviço público (titularidade pública), exigindo inclusive comprovação de regularidade fiscal. Até a mera utilização dos aplicativos nos celulares dos motoristas exigiria o credenciamento junto ao ente de trânsito local.

Em Fortaleza, a Lei municipal nº 10.553, de 23 de dezembro de 2016, adotou uma solução inusitada para o conflito entre motoristas de aplicativo e motoristas de táxi: a reserva de mercado; evidentemente, a solução só interessou àqueles que receberam a outorga pública da atividade profissional de taxista (prevista em lei nacional, mas autorizada pelos Municípios)[27] e de forma alguma representou ganho aos fortalezenses.

[27] Dirigir um taxi nas cidades brasileiras é uma espécie de autorização de atividade profissional, conferida a quem atende determinados requisitos, algo que tem natureza jurídica muito semelhante com o exercício da advocacia. O detalhamento do regime legal será melhor analisado no último capítulo deste artigo, inclusive por meio de uma comparação com as regras aplicadas no UBER. Alguns Municípios, de forma não tecnicamente adequada, têm entendido tratar-se de uma permissão.

O art. 1º da citada legislação municipal não podia ser mais claro: "É vedado no município de Fortaleza o transporte público individual de passageiro sem a devida permissão legal". Após esse momento de precipitação de algumas legislações municipais, a União finalmente resolveu legislar sobre os aspectos das atividades privadas de transporte individual de passageiros, por meio de aplicativos de celular (*for-profit ridesharing*).

Portanto, cabe voltar às inovações trazidas pela Lei nº 13.640, de 2018, à Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, notadamente os acrescidos artigos 11-A e 11-B:

> Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios.
> Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço:
> I - efetiva cobrança dos tributos municipais devidos pela prestação do serviço;
> II - exigência de contratação de seguro de Acidentes Pessoais a Passageiros (APP) e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT);
> III - exigência de inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.
> Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições:
> I - possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria B ou superior que contenha a informação de que exerce atividade remunerada;
> II - conduzir veículo que atenda aos requisitos de idade máxima e às características exigidas pela autoridade de trânsito e pelo poder público municipal e do Distrito Federal;
> III - emitir e manter o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV);
> IV - apresentar certidão negativa de antecedentes criminais.
> Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal caracterizará transporte ilegal de passageiros.[28]

Nos artigos transcritos é possível visualizar duas espécies bem definidas de atuação regulatória estatal. Enquanto o art. 11-A cuida dos aspectos externos – cobrança do tributo municipal, contratação de seguro em favor de passageiros e terceiros e regularização da

[28] BRASIL. Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 mar. 2018. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13640-26-marco-2018-786385-publicacaooriginal-155125-pl.html. Acesso em 31 jan. 2019.

situação do condutor junto à administração previdenciária –, o art. 11-B se ocupa de regular a atividade privada em si, manifestando a competência da União para legislar sobre direito civil, trânsito e transporte; enquanto os incisos I, III e IV são condicionantes para o exercício da atividade – os dois primeiros já previstos em lei e o último uma exigência razoável que não inviabiliza o exercício da atividade como um todo –, o inciso II permite ao poder público municipal agir com o objetivo de melhor organizar o trânsito local, respeitando a discricionariedade de cada gestor.

O regime jurídico trazido pelo legislador nacional não inviabiliza a atividade privada de transporte individual de passageiros via aplicativos de celular, trazendo apenas normas que conformam a atividade ao interesse público (desde a administração tributária até a ordenação do trânsito), não chegando mesmo a interferir na dinâmica da relação privada entre usuários e motoristas.

Talvez o legislador nacional ainda não tenha captado a inovação por trás do UBER, o que permitiria incentivar outras iniciativas. Porém, já é motivo de comemoração o fato de que a regulação finalmente aprovada não tenha sido movida pelo viés intervencionista de tentar alterar os preceitos básicos do conceito de economia colaborativa.

3 AS RAZÕES QUE FAZEM DO UBER UM DIVISOR DE ÁGUAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO REGULATÓRIO

Mesmo considerando todo o poder da ideia por trás da economia colaborativa, o UBER é um inegável fenômeno de popularidade. Curiosamente, o sucesso pode ser creditado a uma formulação precisa e simplificada dos principais elementos que o Estado se utiliza para regular um setor da economia.

Visando corrigir as falhas de mercado (monopólios artificiais, assimetria de informação, externalidades negativas etc.), com o intuito de promover algum interesse público de caráter social ou mesmo para a correção de atitudes irracionais por parte de consumidores (novidade trazida pelos estudos sobre economia comportamental), a regulação econômica se utiliza basicamente de seis “variáveis regulatórias” com as quais se pretende corrigir os rumos de

determinado segmento econômico: os preços, a entrada, a qualidade, a quantidade, a informação e a possibilidade de banimento.[29]

De concepção muita mais próxima do universo das agências reguladoras e do disciplinamento jurídico das titularidades públicas (*publicatio*), as variáveis regulatórias também são adotadas para auxiliar na conformação geral das atividades econômicas de interesse público (*ordenatio*).[30]

A regulação de "preços" pode até envolver medidas extremas como o congelamento, mas seu instrumento usual são as tabelas de preços com valores segmentados por tipo ou forma de serviço. A variável "entrada" se ocupa de definir quem estará autorizado a prestar determinado serviço público ou explorar atividade econômica. A "quantidade" e a "qualidade" definem de que forma, em que níveis e sob que aspectos serão ofertados no mercado os produtos ou serviços do setor regulado. Também se ocupa a regulação de padronizar o fornecimento da "informação" por parte do mercado. Em caso de grave descumprimento das normas regulatórias, o agente econômico pode sofres com medidas de "banimento" do mercado.

Ainda que não seja o momento de fazer uma comparação entre a maneira pela qual as variáveis regulatórias foram adotadas pelo UBER e como são normalmente estipuladas pelo poder público municipal na outorga do serviço de táxi,[31] é forçoso afirmar desde logo que a *interface* amigável do aplicativo conseguir transmitir aos usuários os principais elementos de regulação de uma atividade econômica; e o fez de uma maneira extremamente simplificada.

Chega a ser mesmo assustador como a utilização de aplicativos como o UBER (como também o 99 e o Cabify, dentre outros) dá ao usuário a sensação de ter todas as informações necessárias a fim de concluir a contratação do serviço de transporte individual.[32]

Todavia, há algo que chama tanta atenção quanto a facilidade para os usuários de aplicativos de transporte individual. Não se pode negar quer o conceito inovador da economia compartilhada ou colaborativa conferiu um imenso poder de organização da vida social aos indivíduos, o que necessariamente obriga a uma delicada rediscussão do papel do Estado,

---

[29] TRAVASSOS, Marcelo Zenni. **A legitimação jurídico-moral da regulação estatal à luz de uma premissa liberal-republicana**: autonomia privada, igualdade e autonomia pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 122. (Consultar ainda Ragazzo, Carlos Emmanuel Joppert. Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico. Rio de Janeiro: Renovar, 2011).

[30] A regulação das atividades privadas frequentemente adota regras autorizativas, limitadoras e fiscalizadoras de caráter geral, próprias do poder de polícia.

[31] Objeto de exame no próximo capítulo.

[32] "A principal vantagem da utilização da Uber é a de reduzir a assimetria de informação entre consumidores e motoristas, por fornecer informações sobre os serviços que lhe são prestados". In: MARQUES NETO e FREITAS, 2016, p. 81.

notadamente no que concerne à ordenação e à regulação das atividades econômicas, impactando decisivamente na definição do que são titularidades públicas.

É possível que se tenha chegado ao ponto histórico em que a diferença entre titularidades e utilidades públicas não seja mais definida inteiramente pelos formuladores de políticas públicas, do alto de seus mandatos de representação popular, mas que tal divisão se dê também a partir da maior praticidade e eficiência com que os indivíduos possam organizar suas vidas a partir das facilidades trazidas pela tecnologia da informação.

Já há algum tempo, autores tem chamado atenção para uma mudança no papel do regime jurídico das titulares públicas, mas sempre associando as transformações a questões internas ao serviço público, como sua contínua proximidade com a noção de atividade econômica ou com a necessária introdução de novos competidores no mercado.[33]

No que concerne especificamente aos efeitos da inovação tecnológica sobre a regulação estatal, seria interessante divagar um pouco sobre o conceito de "*despublicación*", "*despublificación*" ou "*liberalización*" que ganhou especial destaque na doutrina administrativa espanhola.

José Maria Souvirón Morenilla parte dos avanços tecnológicos no setor das telecomunicações e do tratamento da matéria pela Comunidade Europeia para analisar o novo regime instituído na Espanha pela Ley General de Telecomunicaciones (LGT) – Ley 11/1998, de 24 de abril, da qual o autor destaca os seguintes pontos:[34]

a) a expressa disposição de que os serviços de telecomunicação (basicamente a telefonia) deixam de ser considerados como titularidades públicas em regime de monopólio, passando a ser permitida a exploração privada em livre concorrência;

b) essa "*despublicación*" ou "*liberalización*" permite, contudo, a determinação de obrigações gerais de conformação e ordenação dos serviços de telefonia, voltadas ao interesse público, as denominadas "*obligaciones de servicio público*";

c) a ideia primordial para a prestação dos serviços de telefonia, apoiada em um regime de titularidade pública, se mostrou obsoleta justamente porque o avanço tecnológico exigiu a participação do mercado, que pode responder de forma mais adequada às demandas, estando agora as expectativas e direitos dos cidadãos

[33] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002, p. 23.
[34] MORENILLA, José Maria Souvirón. El proceso de liberalización y la regulación de las telecomunicaciones en España. **Revista Comunicar**, Vol. VII, nº 13, segundo semestre, out 1999, p. 55-56.

melhor protegidos por meio de um modelo de livre concorrência, conformado por obrigações gerais emitidas pelo regulador público.

Por sua vez, Germán Fernández Farreres conceitua como "*despublificación*" a derrogação da reserva legal de uma titularidade pública, em face do reconhecimento da liberdade de mercado e de concorrência em determinado setor econômico.[35] É a própria Constituição espanhola, no capítulo da organização econômica, que vai permitir a titularidade pública dos serviços considerados essenciais.[36] Como a definição do que seria titularidade pública é uma discricionariedade dada ao legislador, é correto pensar que também está em seu juízo de oportunidade e conveniência a opção de "revogar" a escolha do setor econômico ou permitir a convivência do regime público com a livre iniciativa.

Interessante notar que Farreres fornece uma pista da noção que teria guiado o formulador de políticas públicas na definição da essencialidade do serviço (o critério para a titularidade pública), qual seja, a característica de sua prestação se dar por meio de uma rede de infraestrutura: distribuição de gás, eletricidade, telefonia e serviço postal, por exemplo.[37]

A ideia trazida pelo doutrinador espanhol engloba boa parte das tradicionais titularidades públicas, mas é preciso ter em conta que outros serviços acabaram sendo assumidos pelo Estado porque, mesmo não prestados em rede de infraestrutura – normalmente construída com recursos públicos –, àquele outro grupo de serviços apenas se poderia conferir a garantia de universalidade, continuidade, igualdade, modicidade e eficiência se fosse atribuído um regime jurídico público.

Assim, a essencialidade de um serviço se daria pela necessidade de estar associado a uma infraestrutura onerosa para a iniciativa privada ou pelo fato de que a plena regulação pelo poder público fosse imprescindível à sua existência.

Como antes demonstrado, o transporte coletivo é inegavelmente uma titularidade pública (a plena regulação estatal é condição para a universalidade e a modicidade das tarifas, por exemplo), sendo provável que seu tratamento jurídico tenha "contaminado" a regulação do

[35] FARRERES, Germán Fernández. El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economia. **Justicia administrativa:** Revista de derecho administrativo, nº 18, 2003, p. 10.
[36] Constitucion Española de 29 de diciembre de 1978: "*Artículo 128 [...] 2. [...] Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopólio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando asi lo exigiere el interés general*." Disponível em https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf. Acesso 7 abr 2018.
[37] FARRERES, Germán Fernández. El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economia. **Justicia administrativa**: Revista de derecho administrativo, nº 18, 2003, p. 7.

serviço de táxi, uma indiscutível atividade privada, como visto anteriormente. E até o atual momento de evolução da sociedade tecnológica, quem sabe por uma ausência de outros parâmetros comparativos, parecia que as soluções estatais pensadas para o táxi eram as satisfatórias. O conceito UBER destruiu essa crença.

Os aplicativos de celular e a rapidez das informações que se processam em nossa sociedade globalizada podem (e devem) fazer com que certos serviços sejam melhor pensados a partir de um conjunto de interações pessoais e não pela decisão política do legislador, reformulando até mesmo o papel da normatização técnica e da fiscalização por parte das agências reguladoras.

Como dito antes, alguns Municípios partiram de imediato para a regulação do UBER. Essa parece ser a conduta *default* de nossos legisladores: ante algo novo, se impõe a legislação reguladora do Estado. E a legislação muitas vezes é elaborada sem a perfeita compreensão do fenômeno social. Num ato quase de susto (ou de preguiça), se entendeu tratar os aplicativos de transporte individual como criação inteiramente afeita ao direito público, quando era apenas uma nova forma de contrato individual de transporte.

A produção legislativa equivocada ou em excesso já vem sendo criticada há tempos. São vários os estudiosos que chamam atenção para a perda da unidade e da lógica do sistema jurídico quando há uma profusão de leis, decretos, instruções e regulamentos em uma integração confusa, criando uma verdadeira inflação legislativa. É preciso, pois, atentar para o surgimento de microssistemas com tratamento mais específico sobre determinados assuntos, que se mostram eficientes em face da participação de novos atores, com opção inclusive de regulação privada. É o que se poderia chamar de uma “rede” de normas, mais flexível e atenta aos avanços da sociedade tecnológica.[38]

Os aplicativos de transporte individual e os demais que viabilizam a economia compartilhada devem, portanto, ser vistos como uma oportunidade de aprendizado. O poder público estatal deve reconhecer que não tem a supremacia das soluções para a organização da sociedade privada, aproveitando para aprender com as novas formas de relação entre pessoas que a tecnologia aliada ao melhor aproveitamento de bens escassos pode fornecer.

Urgente compreender que a regulação econômica, seja qual for o escopo de sua atuação (sanar falhas de mercado, defender a concorrência ou promover políticas sociais), deve atentar para o interesse coletivo, não para interesses classistas ou partidários. Mas não é só isso: a

[38] FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 2004, p. 127-128.

intervenção estatal não pode inviabilizar ou mesmo modificar o núcleo essencial da atividade econômica; e isso é especialmente verdade para as utilidades públicas.

Em uma regulação de serviço de transporte coletivo, uma titularidade pública, é de se presumir que as linhas foram pensadas pelo poder público concedente de forma a alcançar todos os habitantes, o que significa dizer que nenhuma empresa ficará obrigada a fazer apenas linhas não rentáveis, mas não poderá explorar somente as muito rentáveis.

Já uma autorização para explorar o serviço de táxi, uma utilidade pública, não pode ser regulada a ponto de impedir o livre desempenho da atividade econômica com exigências incompatíveis com a natureza do transporte individual, nem mesmo tentar conduzir a prestação do transporte de uma maneira ou de outra, com exceção das regras voltadas inequivocamente ao interesse público.

Da mesma forma, a regulação de uma atividade privada viabilizada por meio de aplicativo não pode desvirtuar o núcleo do serviço, mormente quando a forma de prestação idealizada agrada inequivocamente as partes contratantes envolvidas, ainda que essa normatização tenha partido de uma empresa multinacional que fornece a solução informatizada[39]. Essa é uma outra novidade que se mostra assustadora para o tradicional direito regulatório.

O que se está a afirmar é que uma normatização privada que seja inequivocamente eficiente para determinada utilidade pública – explorada de forma concorrente pela livre iniciativa e pelos autorizados estatais – deve ser aproveitada pelo poder público. Neste instante, o leitor pode vislumbrar apenas a convivência dúplice entre táxi e UBER, mas é possível já imaginar conflitos entre concessionários de TV e a *NetFlix* ou entre concessionários de telefonia e o *WhatsApp*. E a economia colaborativa está apenas começando.

Assim, se o "uso" das variáveis regulatórias for feito de forma mais eficiente pela atividade privada essa situação deve ser aproveitada pelo poder público que autoriza e regula atividade similar concorrente. Todavia, surge uma questão relevante: e se por acaso o sucesso das regras privadas inviabilizar a prática dos serviços nos moldes estatais? O Estado teria o poder de proibir o UBER se o seu conceito inovador inviabilizasse a atividade econômica dos taxistas?

[39] Aqui se defende a posição de que o UBER é uma empresa que fornece uma ferramenta informatizada que contém regras previamente estabelecidas para o serviço de transporte individual, sendo motoristas e usuários livres aderentes dos "Termos e condições" de uso do aplicativo, não se configurando em empregadora dos motoristas, ainda que as regras apresentadas na versão em português mencionem que os serviços são prestados por "prestadores terceiros independentes", uma nomenclatura inegavelmente confusa, que pode dar margem a várias interpretações.

Concordando com a doutrina de Luís Cabral de Moncada, tanto é verdade dizer que não há oposição verdadeira entre a lei e a liberdade econômica quanto é verdade que, em matérias econômicas, o interesse público não é privilégio do Estado, apenas por esse definido e aplicado.[40] O interesse econômico de um equilibrado e adequado funcionamento do mercado é o verdadeiro interesse público, e a utilização da lei só pode se dar para alcançar esse objetivo; qualquer outra finalidade legal é prova de intervencionismo pernicioso. O impedimento à livre iniciativa e à concorrência saudável enfrenta inclusive a vedação constitucional.

Portanto, nem seria razoável que o UBER aniquilasse o mercado para os motoristas de táxi nem seria aceitável simplesmente proibir o uso da solução tecnológica (o que seria mesmo impossível na prática). Nesse sentido, não há de se concordar com opiniões doutrinárias no sentido de que seria possível a interdição do UBER em caso de comprovação do risco de inviabilizar o serviço de táxi.[41]

De toda sorte, é evidente que um conceito inovador – seja pela tecnologia que lhe dá suporte ou pelo ideário da economia compartilhada – que chegasse a um mercado dominado por uma antiga prática de concessão estatal – pensada do mesmo jeito há décadas –, levaria a um inegável conflito regulatório. Em tese, o dilema mencionado poderia levar ao surgimento de três cenários:

a) a regulação do serviço de táxi atenderia de forma tão eficiente a população que os aplicativos de transporte individual mal teriam usuários e sua utilização seria descontinuada no tempo – aqui nenhuma intervenção seria necessária;

b) as regras para os aplicativos de transporte individual seriam tão eficientes que a população deixaria de utilizar completamente os serviços de táxi – seria necessária uma readequação da regulação idealizada pelo Estado a fim de garantir tanto a atividade econômica dos profissionais taxistas quanto a concorrências entre as formas de prestar a atividade econômica;

c) ainda que com regras diversas, o modelo de regulação dos táxis conseguiria conviver com a inovação do conceito UBER – neste caso, a regulação do serviço prestado pelo UBER seria tipicamente uma ordenação da atividade naquilo que diz respeito a questões jurídicas tangenciais (ordenação do trânsito, tributação etc.), sem intromissão estatal na essência do conceito da economia colaborativa.

---

[40] MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito económico**. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2012, p. 486.
[41] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da *publicatio* e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016, p. 84.

Observada a realidade brasileira, é possível dizer que o "conflito" táxi x UBER acabou resultando no cenário descrito na letra "c". A alteração inserida na Política Nacional de Mobilidade Urbana pela Lei nº 13.640, de 2018, confirma que a atividade dos taxistas terá de conviver com serviços prestados por aplicativos como o UBER, disciplinados por tratamento jurídico diverso. É o que se chama de assimetria regulatória.

Inegável que a concorrência recém-inaugurada há de exigir estudos sobre como o poder público vai construir uma *ordenatio* adequada à utilidade pública, dosando variáveis regulatórias com medidas próprias do poder de polícia.

4 ASSIMETRIA REGULATÓRIA TÁXIS X UBER: TRATAMENTO DAS VARIÁVEIS ENTRADA, PREÇO, INFORMAÇÃO E QUALIDADE – CONVIVÊNCIA E APERFEIÇOAMENTO

Um novo cenário se apresenta consolidado na atividade de transporte individual de passageiros, qual seja, uma assimetria regulatória: enquanto aplicativos de transporte individual como o UBER se organizam por normas internas que espelham os conceitos da economia compartilhada, a utilidade pública representada pelo serviço de táxi é regida por legislações municipais, com certas disposições nitidamente anacrônicas em face dos novos conceitos.

Cabe, portanto, uma comparação entre os modelos, que será realizada entre o padrão que surge das diversas legislações municipais sobre os serviços de táxi[42] e as funcionalidades internas pensadas pelos programadores do UBER, e não com as regras trazidas pela Lei nº 13.640, de 2018 ("Lei do UBER").

Ocorre que a Lei nº 13.640, de 2018, alterou a Lei nº 12.587, de 2012, apenas para conferir aos Municípios e ao Distrito Federal competência para regular aspectos administrativos e tributários do transporte individual de passageiros por meio de aplicativos, mas não deu ao legislador municipal e distrital autorização para estipular exigências que dificultem ou impossibilitem o uso de serviços como o UBER, muito menos para definir como a atividade econômica será prestada pelas empresas de tecnologia. Portanto, o modelo de regulação a servir de comparação é aquele definido nas funcionalidades do aplicativo, pois a lei nacional não se

[42] O conjunto de comparação está limitado à legislação das maiores capitais do Brasil, por se entender que as regras são representatativos do "modelo administrativo padrão" para o serviço de táxi.

ISSN 1981-3694
(DOI): 10.5902/1981369432560

prestou a delinear os contornos regulatórios da atividade de transporte individual privado, como fazem as legislações municipais com o serviço de táxi.

Ademais, considerando que as inovações trazidas pela Lei nº 13.640, de 2018, são recentes, não se pode ainda definir qual "padrão legislativo" surgirá das regras pensadas no âmbito dos Municípios, nem se haverá alguma interferência de grupos de pressão contrários aos aplicativos ou mesmo se as leis editadas irão compreender os conceitos associados à economia compartilhada.[43]

Será preciso estar atento às leis municipais para que não se desvirtuem da competência inscrita na Política Nacional de Mobilidade Urbana para o serviço individual de passageiros, seja tentando fazer do conceito inserido nos aplicativos um novo serviço de táxi ou exigindo deveres e obrigações incompatíveis com a atividade, sendo certo que a atuação municipal é meramente ordenadora, em atenção, basicamente, ao dever de organizar o trânsito local.[44]

---

[43] Um resumo de como algumas cidades estão regulamentado o transporte individual por aplicativos pode ser encontrada em https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/transporte-individual-privado-aplicativos-regulamentado-brasil/. Acesso 23 out 2018.

[44] Por tal razão, causa preocupação, por exemplo, a Lei nº 10.751, de 8 de junho de 2018, do Município de Fortaleza, regulada pelo Decreto nº 14.285, de 5 de setembro de 2018, que parte do pressuposto (no mínimo questionável) de que as plataformas digitais vão implicar em um uso intensivo do viário urbano, ao tempo em que estabelece exigências que destoam do mero papel ordenador e impõe encargos inconcebíveis para a atividade do transporte individual por aplicativos.

Não é razoável exigir-se, por exemplo, que as plataformas digitais que ofertam os aplicativos usados pelos motoristas compartilhem com o Município os dados individualizados de cada corrida, como origem e destino da viagem e o tempo de duração e distancia do trajeto (art. 4º da Lei Municipal). Ora, como as diversas viagens não seguem um padrão, de nada serve à formulação de políticas públicas de mobilidade urbana um histórico dos deslocamentos passados.

Observam-se ainda disposições que chegam ao absurdo, como as relativas a uma "outorga onerosa" (arts. 7º a 12 da Lei Municipal), que consiste em um preço público a ser pago pela exploração intensiva da malha viária pelas plataformas digitais de trasnporte, tendo natureza de contrapartida pelo direito de uso do viário urbano, cujo valor será de um por certo a dois por cento do total de cada viagem, a depender se as plataformas digitais atenderão ou não alguma das "medidas mitigadoras de impacto na mobilidade urbana" previstas no art. 10 da Lei Municipal, que envolvem, dentre outras, a implantação de uma estação de apoio a ciclistas por ano, contendo ferramentas para concertos simples de bicicletas e bomba para calibrar pneus, a cada 100 (cem) carros cadastrados na Plataforma Digital de Transporte.

A partir do exame dessa outorga onerosa se vislumbra uma série de desvios de perspectiva em termos de competência legislativa (a competência para legislar sobre trânsito e transporte é da União e não dos Municípios) e de regulação econômica (a cobrança pela exploração intensa de malha viária seria uma regulação de quantidade do serviço prestado, mas o percentual é o mesmo para que os motoristas que utilizam pouco ou muito a malha urbana, e seu valor pode ser reduzido se a empresa provedora da solução digital realizar alguma medida mitigadora, sendo que alguma delas não têm relacão com o uso de vias públicas ou têm impacto indefinido quanto ao uso menos intenso da malha viária).

A Lei Municipal nº 10.751, de 2018, está disponível em https://leismunicipais.com.br/CE/FORTALEZA/LEI-10751-2018-FORTALEZA-CE.pdf. Acesso 18 out 2018; o Decreto que regulamenta a Lei Municipal está disponível em http://apps.fortaleza.ce.gov.br/diariooficial/download-diario.php?objectId=workspace://SpacesStore/8a91456b-03d5-4a5c-965a-c23b3da5fa07;1.0&numero=16340. Acesso 18 out 2018.

A comparação proposta adotará como metodologia o exame sobre como aqueles dois modelos de transporte individual (táxis x aplicativos) delinearam as variáveis regulatórias pertinentes: a entrada, o preço, a informação e a qualidade.[45]

4.1 Entrada

A regulação de entrada para os profissionais taxistas é definida por cada legislação municipal, não sendo possível afirmar que há um padrão na discricionariedade normativa dos Municípios, ao menos quanto o número de profissionais autorizados a atuar no mercado, definição que se constitui na regulação de entrada propriamente dita.

A Lei nº 5.323, de 17 de março de 2014, do Distrito Federal,[46] impõe o seguinte conjunto de condicionantes para a entrada no mercado de táxi: requisitos para o profissional autônomo taxista, que vão além daqueles postos na lei nacional, mas com esta não conflitante, como a vedação de autorização a quem é ocupante de cargo público distrital (art. 8º); requisitos para a pessoa jurídica que deseje a autorização, assemelhados aos requisitos de habilitação para as concessões públicas, ainda que o serviço de táxi seja uma atividade privada e não um serviço público (art. 9º); características e especificações dos veículos (arts. 25 e 25-A; estabelecimento de que a relação de táxi por habitante não pode ser inferior a quinhentos habitantes por táxi, nem superior a setecentos habitantes por táxi (art. 26).

Adotando uma técnica legislativa mais eficiente que a Lei Distrital, tendo em conta que enuncia preliminarmente que cuida apenas de suplementar a legislação federal de regência da atividade taxista, a Lei nº 5.492, de 19 de julho de 2012, do Município do Rio de Janeiro,[47] evitou reescrever todos os requisitos gerais de habilitação, tendo logo no art. 1º definido a principal variável da regulação de entrada: o número máximo de permissões de veículos de aluguel a

---

[45] As variáveis regulatórias “quantidade” e “banimento” são praticamente inaplicáveis à atividade de transporte individual de passageiros, pela natureza do serviço ou pelo tratamento legislativo usual.

[46] BRASIL. Lei nº 5.323, de 17 de março de 2014. Dispõe sobre a prestação do serviço de táxi no Distrito Federal e dá outras providências. In: **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 18 mar. 2014. Disponível em http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=5323&txtAno=2014&txtTipo=5&txtParte=. Acesso em 13 abr 2018.

[47] BRASIL. Lei nº 5.492, DE 19 DE JULHO DE 2012. Estabelece normas e condições à permissão de veículos de aluguel a taxímetro – táxi, no âmbito do Município, suplementando a Lei Federal nº 12.468, de 26 de agosto de 2011, e dá outras providências. In: **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 20 jul. 2012. Disponível em http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/d19647c1dbaab2b603257a4000709765?OpenDocument. Acesso em 13 abr 2018.

taxímetro (táxi), em atividade no Município, corresponderá à proporção de um veículo para cada setecentos habitantes.

A Lei nº 9.283, de 19 de outubro de 2017, do Município de Salvador, também adotou a técnica de detalhamento das condicionantes, tal como a legislação do Distrito Federal, mas, ao estabelecer o número máximo de outorgas de autorizações definiu a relação de quatrocentos e cinquenta táxis por cem mil habitantes (art. 8º), o que corresponde à proporção de um veículo para cada duzentos e vinte e dois habitantes.

O exame apurado das três regulamentações (Distrito Federal, Rio de Janeiro e Salvador) sugere um padrão geral quanto aos requisitos de habilitação do profissional e das condições dos veículos, com uma ou outra particularidade, mas não há consenso no número máximo de autorizações em proporção ao número de habitantes. Enquanto o Distrito Federal pensou num intervalo de quinhentos a setecentos habitantes por táxi, o Rio de Janeiro fixou em setecentos habitantes por táxi e Salvador definiu um máximo de duzentos e vinte e dois táxis por habitante.

Ainda que não pareça ser crível a definição (nem por estudo técnico!) de um número ou intervalo rígido para um mercado tão dinâmico, parece que a busca por essa relação (quase mágica) entre táxis e habitantes tem – ou deveria ter – uma razão racional: evitar a tragédia dos comuns.

O que se denomina por tragédia dos comuns é a situação em que várias pessoas, buscando individualmente o melhor para si, exploram um bem comum e com uso finito. A exploração cotidiana do bem pode até significar um ganho individual a cada vez, mas ao final do processo o conjunto dos ganhos individuais representará o esgotamento da utilidade do bem.

A tragédia dos comuns é uma refutação à ideia essencial da “mão invisível” de Adam Smith e é especialmente pertinente em um cenário de uso coletivo crescente de bens comuns, notadamente em face do crescimento populacional. A ideia original é creditada ao matemático amador William Forster Lloyd, tendo sido desenvolvida pelo professor de biologia da Universidade da Califórnia Garrett Hardin.[48]

O que deve mover as legislações municipais ao limitarem o número de autorizações para a atividade de taxista é a sensação de que uma quantidade excessiva de profissionais saturaria o mercado e reduziria ou tornaria irrisória a vantagem econômica para os profissionais. É bom lembrar que os taxistas pagam taxas variáveis para ingresso e manutenção das autorizações,

[48] HARDIN, Garret. A tragédia dos comuns. Trad. José Roberto Bonifacio. **Revista Science**, v. 162, n. 3859, dez./1968, p. 1243-1248. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3203283/mod_resource/content/2/a_trag%C3%A9dia_dos_comuns.pdf. Acesso em 14 abr 2018.

além de custos com adaptação dos veículos, sem falar do mercado paralelo de alugueis e vendas de alvarás. Portanto, é o próprio desenho regulatório que torna oneroso ao taxista se aventurar na atividade sem ter uma espécie de reserva de mercado.

A questão a se examinar é se a regulação de entrada do serviço de táxi tem atendido a critérios técnicos suficientes para evitar a tragédia dos comuns e ainda assim atender a população, ou se o que está acontecendo é uma reserva de mercado que, aliada ao favorecimento de agentes econômicos determinados, pode levar a um mercado paralelo predatório.

Em relação ao UBER, o acesso à condição de motorista segue um rito bem mais simplificado. No aplicativo existe a opção "Dirija com a Uber", que remete a uma tela em que se escolhe entre as opções disponíveis na sua cidade para o transporte de pessoas (modalidades X, *Select* ou *Black*) ou simplesmente para fazer entregas com o veículo. Em seguida, o candidato deve enviar documentos, atestar a veracidade das informações e concordar em se submeter a uma checagem de antecedentes. Em paralelo, mensagens são enviadas ao endereço eletrônico do interessado com informações sobre o curso do procedimento.

Diante dessa facilidade, pode-se imaginar a possibilidade de um grande número de motoristas adotando o UBER em cada cidade e o esgotamento do mercado. Acontece que o aplicativo contém um algoritmo de formação de preços orientado pelo conceito de "tarifa dinâmica"; quando são poucos motoristas oferecendo o serviço a tarifa está mais alta, o que atrai a atenção de novos motoristas, que ao começaram a aceitar chamadas equilibram o mercado e fazem as tarifas reduzirem de valor; em casos de demanda extraordinária, os preços mais elevados também irão atrair novos motoristas e a tendência também será de redução e equilíbrio. Portanto, a tarifa dinâmica – que é também um instrumento de regulação de entrada em tempo real – é a solução do UBER para a tragédia dos comuns.

Em qualquer atividade privada a livre concorrência – da qual é corolário o amplo acesso ao mercado – há de ser a regra. Independente do regime a que esteja submetido o prestador de transporte individual, a regulação de entrada deve ser excepcional e fundada em razões de caráter estritamente técnico (evitar o esgotamento do proveito econômico ou a ineficiência da utilidade pública) ou razões de natureza objetiva que sejam impeditivas do cadastro de novos motoristas (antecedentes criminais, inabilitação para o desempenho da atividade ou imprestabilidade do veículo empregado).

4.2 Preço

Para o serviço dos profissionais taxistas, as legislações municipais adotam um sistema de formação de preços que leva em conta basicamente três elementos: uma tarifa inicial pela utilização do veículo – a bandeirada –, um acréscimo em face da distância percorrida (variável de acordo o horário da prestação do serviço) e outro acréscimo em razão do tempo dispendido no trajeto ou pelo qual o motorista fica à disposição do passageiro. Uma ou outra tarifa por serviço adicional pode ser aplicada, mas a regra é que o preço seja formado pela conjunção daqueles três fatores.

Ainda que a bandeirada e os parâmetros de acréscimo estejam previamente estabelecidos, a intrincada sistemática de cálculo não permite identificar desde logo quanto será o custo de cada serviço de transporte, o que caracteriza a tarifa dos táxis como sendo pós-paga, ainda que algumas legislações municipais contenham previsão de acerto prévio entre as partes, o que representaria uma tarifa pré-paga[49].

A título de ilustração, segue tabela com as tarifas vigentes para o serviço de táxi (na modalidade comum ou convencional) nas duas maiores cidades de cada uma das regiões brasileiras:

CIDADE	BANDEIRADA (TARIFA INICIAL)	TARIFA POR QUILÔMETRO RODADO	TARIFA POR CADA HORA DE SERVIÇO	BASE NORMATIVA
Belém	R$ 5,61	R$ 2,96 (R$ 3,56 em horários de "Bandeira 2")	R$ 20,34	Decreto nº 82.545-PMB, de 15.05.2015[50]
Manaus	R$ 4,00	R$ 2,60 (R$ 3,45 em horários de "Bandeira 2")	R$ 40,00	Decreto nº 3.088, de 14.05.2015[51]
Salvador	R$ 4,81	R$ 2,42 (R$ 3,38 em horários de "Bandeira 2")	R$ 24,12	Portaria SEMOB nº 10, de 11.01.2016[52]
Fortaleza	R$ 4,76	R$ 2,38 (R$ 3,57 em horários de "Bandeira 2")	R$ 23,80	Decreto nº 13.756, de 01.03.2016[53]

[49] Vide, por exemplo, o art. 22 da Lei nº 5.323, de 2014, do Distrito Federal.
[50] Veiculado no Diário Oficial do Município de Belém de 20 de abril de 2015, Ano LVI, nº 12.790.
[51] Disponível em https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=284775. Acesso 17 out 2018.
[52] Disponível em https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=315269. Acesso 18 out 2018.
[53] Disponível em https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=317482. Acesso 18 out 2018.

Brasília (Distrito Federal)	R$ 5,24	R$ 2,85 (R$ 3,66 em horários de "Bandeira 2")	R$ 31,72 (cobrada por fração de tempo)	Decreto nº 37.189, de 16.03.2016[54]
Goiânia	R$ 4,39	R$ 2,52(25% de acréscimo em horários de "Bandeira 2")	R$ 20,00	Decreto nº 2.096, de 11.08.2015[55]
São Paulo	R$ 4,50	R$ 2,75 (acréscimo de 30% em horários de "Bandeira 2")	R$ 33,00 (cobrada por fração de tempo)	Portaria nº 076/2016 – SMT.GAB, de 19.08.2016[56]
Rio de Janeiro	R$ 5,50	R$ 2,50 (R$ 3,00 em horários de "Bandeira 2")	R$ 31,50 (cobrada por fração de tempo)	Resolução SMTR nº 2.949, de 19.01.2018[57]
Porto Alegre	R$ 5,18	R$ 2,59	R$ 18,31	Lei Municipal nº 11.582, de 21.02.2014, alterada pela Lei Municipal nº 12.420, de 08.06.2018[58]
Curitiba	R$ 5,40	R$ 2,70 (R$ 3,30 em horários de "Bandeira 2")	R$ 24,00	Decreto nº 1.390, de 23.12.2015[59]

Em se tratando de UBER, a tarifa é sempre pré-paga. Uma vez que o aplicativo identifique a localização do usuário e este confirme o destino pretendido, um valor de tarifa é calculado e exibido, sendo necessária a concordância com o preço. Ainda que os usuários não tenham as informações sobre como atua o conceito de tarifa dinâmica, o valor informado já considerou o número de demandantes e de motoristas da região, as condições do trânsito, fatores climáticos e a existência de alguma externalidade (greve no transporte coletivo, por exemplo).

[54] Disponível em http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/3e2cf2de5a714424b9f107bc94ead497/Decreto_37189_16_03_2016.html. Acesso 18 out 2018.
[55] Disponível em https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2015/dc_20150811_000002096.html. Acesso 18 out 2018.
[56] Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/dtp/index.php?p=222374. Acesso 18 out 2018.
[57] Disponível em http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7632357/4209302/tabelataxi2018.pdf. Acesso 18 out 2018.
[58] Conforme tabela de valores para tarifas de táxis municipais, disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=156. Acesso 24 out 2018. As leis referidas estão disponíveis em https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5519/leis-de-porto-alegre. Acesso 24 out 2018.
[59] Disponível em https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=314407. Acesso 16 out 2018.
A secretaria de transportes da prefeitura municipal de curitiba mantém uma página eletrônica sobre o serviço de táxi: http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/taxis. Acesso 16 out 2018.

O que a observação empírica tem demonstrado é que as tarifas calculadas pelo UBER são mais acessíveis que aquelas calculadas pela sistemática do táxi, dadas as mesmas condições de prestação do serviço.

É bom recordar que a modalidade básica do UBER permite que um número máximo de pessoas compartilhe o mesmo carro a um só tempo, sendo agrupados os passageiros conforme suas origens e destinos (o que individualiza o preço do serviço), e tal arranjo se difere em muito da ideia essencial do táxi, que é atuar como um motorista particular. A fundamental diferença conceitual entre um serviço individualizado e uma carona compartilhada é a grande razão para os preços mais módicos do UBER. Apenas nas modalidades *Select* ou *Black* é que o aplicativo oferece a característica da exclusividade, e neste caso as tarifas são superiores à modalidade básica.

Portanto, para se fazer justiça com os profissionais taxistas, é preciso dizer que o valor tarifário reduzido do UBER decorre da inovadora economia compartilhada, e não de uma intrínseca ineficiência do sistema de táxis, que é centrado no transporte individualizado. De toda forma, é evidente que o modelo de cobrança dos preços no táxi poderia ser simplificado e deveria estar associado a medidores de qualidade do serviço.

Nas cidades brasileiras, os táxis observam três formas de prestação do serviço: a) a busca de passageiros nas ruas; b) o agrupamento em pontos específicos das cidades; c) os que atendem chamadas telefônicas ou também por meio de aplicativos, os radiotáxis.

Nas duas primeiras modalidades os profissionais lidam com a incerteza quanto ao número de passageiros que poderão captar. Evidente não haver estímulo para os taxistas em prestar um serviço de modo mais eficiente[60]. Se um motorista experiente usar de um atalho que torne o caminho mais rápido e mais curto, o que ele vai obter com isso é receber menos pelo serviço[61].

É bom registrar que os usuários reclamam comumente da qualidade do serviço e não de eventual desonestidade do profissional, até porque é senso comum entre os brasileiros o respeito pela atividade do taxista. De fato, o profissional tem sido vítima de uma arcaica regulamentação e os aplicativos de transporte individual evidenciaram tal situação.

---

[60] Algumas legislações estaduais preveem isenção para o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), mas o benefício tem representado um privilégio fiscal corporativo, sem repercussão prática na qualidade dos serviços. Como as legislações municipais exigem uma “idade” máxima para os veículos, os profissionais seriam de toda forma obrigados a adquirir periodicamente um modelo mais novo, obrigação que faz parte do seu modelo de atividade.

[61] O sistema pensado é tão anacrônico que certas legislações precisam chegar ao ponto constrangedor de exigir que os motoristas adotem o caminho mais curto, o que se observa, por exemplo, na letra ‘c’ do art. 7º da Lei nº 9.430, de 15 de outubro de 2008, do Município de Fortaleza.

A terceira e última modalidade, a dos radiotáxis e táxis por aplicativos, permite uma previsibilidade maior do número de chamadas para cada profissional, a partir da definição de uma rotina de trabalho. Todavia, a inovação trazida pelo serviço telefônico ou por aplicativos é apoiada em solução regulatória defasada e também sucumbiu diante de um modelo regulatório inovador para o transporte individual. Estudo desenvolvido pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), denominado "Documento de Trabalho nº 001/2018 – Efeitos concorrenciais da economia do compartilhamento no Brasil: a entrada da *Uber* afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?", ao examinar uma base de quinhentos e noventa municípios, observou que o UBER gerou, em média, uma redução de 56,8% no número de corridas de aplicativos de táxis nas cidades em que a plataforma digital estava presente[62].

4.3 Informação

Em termos de fracasso regulatório, o tratamento da variável "informação" na atividade dos taxistas é um exemplo notório. Quando as legislações municipais tratam da matéria, se resumem basicamente à caracterização do veículo como táxi e a obrigação de exibir a tabela de preços[63].

Diversas legislações municipais não contêm sequer uma única obrigação de prestação de informações aos usuários dos táxis, como se observa, por exemplo, da Lei nº 9.430, de 15 de outubro de 2008, do Município de Fortaleza, da Lei nº 5.492, de 19 de julho de 2002, do Município do Rio de Janeiro, e da Lei nº 9.445, de 16 de setembro de 2014, do Município de Goiânia.

Tendo em conta que cada legislação municipal pode tratar a questão tarifária de maneira distinta, alguém que chegue a uma cidade brasileira diferente da sua e use os serviços de um táxi não terá a menor ideia sobre informações relevantes para a contratação, como por exemplo: a) se há cobrança extra de ou para aeroportos; b) se há cobrança extra por bagagem; c) a hora local em que se inicia o valor adicional da tarifa por distância ("Bandeira 2"); d) obrigatoriedade do uso do ar-condicionado; d) tarifas extras por convenção local; e) tarifas extras como forma de garantir um "décimo-terceiro" aos motoristas; f) distância mínima a ser

[62] Disponível em http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-001-2018-uber.pdf/view. Acesso 14 abr 2018. O recorte conclusivo está descrito na página 43 do documento.
[63] Vide, por exemplo, o art. 25 da Lei nº 5.323, de 2014, do Distrito Federal.

percorrida para a aceitação da corrida (o que ocorre em algumas cidade e em alguns dias de maior demanda).

Quando se utiliza um aplicativo como o UBER, todas as informações necessárias a fim de que o usuário possa ter a certeza de estar fazendo uma contratação justa e adequada estão disponíveis. Os elementos que permitem contratar de forma racional estão presentes e claramente apresentados.

Em primeiro lugar se apresenta o preço do serviço, calculado a partir da oferta de motoristas, demanda de passageiros, distância percorrida e possíveis externalidades. Uma vez confirmada a contratação, são exibidos os dados do motorista (inclusive a identificação por meio de fotografia), sua avaliação média pelos usuários, as características identificadoras do veículo e o tempo previsto para a chegada.

Se ocorrer alguma alteração das condições de trânsito, os dados são atualizados e o usuário é atualizado em tempo real. Caso precise desistir do serviço deverá pagar uma multa em valor fixo. Se o motorista precisar desistir, a multa é cobrada da mesma forma, mas se transformará em crédito para o usuário quando utilizar o aplicativo em outra oportunidade. As regras sobre multas e cancelamentos não são perfeitamente claras como as demais regras do aplicativo.

Ao final do serviço, o motorista encerra a corrida na sua versão do aplicativo, enquanto ao usuário é informado o débito em seu cartão de crédito já cadastrado e permitida a avaliação da qualidade do serviço prestado pelo motorista.

Enquanto no serviço de táxi, a ausência de informações tende a causar surpresas desagradáveis aos passageiros, o usuário de aplicativos como o UBER tem a possibilidade de usar a tecnologia a fim de evitar a assimetria de informação em relação ao preço e ao modo de prestação do serviço. Chega mesmo a ser revolucionário verificar que aplicativos como o UBER podem prover com facilidade praticamente toda a informação necessária ao usuário de transporte individual de passageiros.

4.4 Qualidade

As legislações municipais quando têm tratado da qualidade do serviço de táxi em suas cidades o fazem em relação a dois aspectos fundamentais: deveres gerais de conduta por parte dos motoristas e condições físicas dos veículos que serão utilizados. O que se observa no dia a dia da atividade é que as regras pensadas para a qualidade do serviço não garantem a satisfação

dos usuários, não sendo transparente aos cidadãos a ocorrência de fiscalizações inerentes ao poder de polícia municipal.

A fim de meramente ilustrar o tratamento normativo da variável regulatória "qualidade", cabe resumir as disposições legais elaboradas de forma mais detalhada sobre a matéria, quais sejam, a Lei nº 9.430, de 2008, do Município de Fortaleza, e a Lei nº 5.323, de 2014, do Distrito Federal:

CIDADE	CONDIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DO VEÍCULO	BASE NORMATIVA	DEVERES DO MOTORISTA	BASE NORMATIVA
Fortaleza	• idade máxima de seis anos para os veículos • capacidade de quatro a sete passageiros • cor branca • ar-condicionado • taxímetro registrado • quatro ou cinco portas	Art. 8º da Lei Municipal nº 9.430, de 2008	• correção e urbanidade com os passageiros • seguir o itinerário mais curto • verificar se algum objeto foi deixado ao fim da corrida • manter o veículo limpo e asseado	Art. 7º da Lei Municipal nº 9.430, de 2008
Brasília (Distrito Federal)	• idade máxima de cinco anos para veículos a álcool ou gasolina • capacidade mínima de porta-malas de trezentos e cinquenta litros • cor branca ou prata • ar-condicionado • sistema de comunicação • quatro portas	Art. 25 da Lei Distrital nº 5.323, de 2014	• iniciar o serviço com o veículo em condições de segurança, conforto e higiene • respeitar o passageiro, sendo cortês e prestativo • promover a manutenção do veículo	Art. 43 da Lei Distrital nº 5.323, de 2014

Um tratamento normativo que imponha deveres genéricos aos motoristas de táxi sem que haja uma efetiva fiscalização do cumprimento é de todo ineficaz. Também não há um instrumento de avaliação posto à disposição dos usuários de forma fácil. Acrescente-se ainda que a ausência de medidores de qualidade que diferenciem os taxistas entre si também desestimula uma melhor prestação do serviço.

Quantos aos requisitos de qualidade exigidos pelo UBER, dentro dos termos e condições legais do aplicativo, a lista que se apresenta contém uma opção "Dirija", da qual surge uma nova opção "Requisitos". É por esse caminho que os interessados vão submeter os documentos

pessoais e do veículo ao exame da empresa. Interessante citar que o aplicativo já exige, a depender da cidade do interessado, a inclusão na carteira nacional de habilitação da indicação "EAR", que significada Exerce Atividade Remunerada e tem sido exigida por algumas legislações municipais (São Paulo e Fortaleza, por exemplo).

Ao final da tela "Termos e condições / Dirija / Requisitos", após o envio da documentação necessária, o interessado é informado dos requisitos mínimos para aceitação do veículo, que variam conforme a modalidade desejada, conforme tabela a seguir:

UBER X	UBER SELECT	UBER BLACK
• **Ano Modelo 2008 ou mais novo** • **4 portas e 5 lugares** • **Ar Condicionado**	• Ano Modelo 2012 ou mais novo • 4 portas e 5 lugares • Ar Condicionado	• 4 portas e 5 lugares • Ar Condicionado • Bancos de couro • Apenas veículos SEDAN e SUV • Veículos da cor PRETA
Não são aceitos, em nenhuma categoria, carros com placa vermelha, pick-ups, vans e caminhonetes. Também não aceitamos veículos adesivados, plotados, sinistrados, recuperados, com alteração no sistema de suspensão ou freios	Será exibida uma lista de modelos aceitos a fim de guardar compatibilidade com a categoria mais luxuosa, de acordo com a cidade em que o serviço será prestado	Será exibida uma lista de modelos e anos de fabricação aceitos a fim de guardar compatibilidade com a categoria mais luxuosa, restrito às cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba

É possível notar que a modalidade mais simples do UBER tem até requisitos de qualidade inferior em relação ao veículo (que pode ter até dez anos de fabricação), enquanto as modalidades mais luxuosas trazem exigências semelhantes com o que é previsto pelas legislações municipais para o táxi, aqui exemplificadas pelas leis de Fortaleza e do Distrito Federal.

De fato, a ferramenta que coloca o UBER na dianteira da regulação de qualidade do transporte individual é a avaliação feita ao serviço prestado pelo motorista ao fim de cada corrida, o *rating* do serviço incorporado ao aplicativo.

A grande relevância do *rating* do condutor é que essa é uma das informações mais destacadas quando o aplicativo seleciona o motorista, que é exibida junto da fotografia cadastrada. A partir desta informação o usuário pode mesmo cancelar a corrida. O ideal é que a informação fosse apresentada antes da confirmação do serviço e da realização do pagamento, mas é inegável que os aplicativos de transporte individual captaram a essência da regulação de

qualidade ao permitir que os próprios usuários construam, de forma coletiva, a avaliação do prestador do serviço.

Portanto, a regulação de qualidade realizada pelo poder público não é tão eficiente quanto aquela permitida aos usuários do UBER, que contam com a possibilidade de se utilizar do *rating* do aplicativo e assim construir, de forma coletiva, o perfil de qualidade de cada motorista.

CONCLUSÃO

Uma vez instaurada e chancelada pela legislação a assimetria regulatória no transporte individual de passageiros, não obstante uma forte resistência inicial da categoria profissional dos taxistas e de alguns gestores municipais, pode parecer absurdo se imaginar um pleito de aproximação dos regimes jurídicos depois de tantos embates. De fato, é algo bem razoável.

O grande mérito dos aplicativos que atuam em setores de economia compartilhada é que eles souberam captar o espírito inovador da geração atual, que deseja serviços práticos e de baixo custo, colocando em segundo plano questões relativas ao conforto, por exemplo. Também não é requisito que o modelo estrutural do serviço seja certificado pelo poder público, bastando que as informações necessárias estejam postas de forma clara, ainda que advindas de um agente econômico internacional em busca de lucro.

Uma importante lição a ser aprendida é que o poder público deve pensar em ofertar serviços distribuídos ou facilitados pela moderna tecnologia dos *smartphones*. O Estado começa a entender que não detém o monopólio das soluções para a organização dos anseios e necessidades dos cidadãos Boas ideias surgem do mercado a todo instante e agora encontram disseminação mais rápida quando se apoiam na associação de economia compartilhada com tecnologia da informação, o que alguns autores chamam de inovações disruptivas[64].

Também se enquadram nas inovações disruptivas as soluções tecnológicas que permitem relações econômicas de forma virtual e inovadora, por meio de plataformas digitais, rompendo com o modelo tradicional de negócios. Exemplos que causam espanto pela velocidade com que

[64] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da *publicatio* e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016, p. 79.

estão ocorrendo são o modelo de vendas *online* da Amazon e a invasão dos mercados financeiros pelas *fintechs*[65].

Mesmo diante desses novos tempos, o Estado-administração continua compromissado com um valor inegociável, o interesse público. Parece paradoxal, mas em nome do interesse público a administração pública tem mesmo um dever de incorporar, no conjunto normativo que visa regular e orientar as utilidades públicas, as boas soluções regulatórias surgidas no âmbito das empresas que inovam em busca de lucro.

Assim, nada tem de absurdo imaginar que em setores que convivem com assimetria regulatória possa o Estado-regulador incorporar à sua legislação tipicamente regulatória ou meramente ordenadora (em face do poder de polícia) o tratamento mais eficiente que o mercado conferiu à atividade econômica, notadamente o desenho das mais importantes variáveis regulatórias aplicáveis.

Corroborando com estudo promovido pelo CADE[66] ("Documento de Trabalho nº 001/2018 – Efeitos concorrenciais da economia do compartilhamento no Brasil: a entrada da *Uber* afetou o mercado de aplicativos de táxi entre 2014 e 2016?"), seria possível, por exemplo, imaginar a aplicação integral das regras do UBER para a modalidade de utilidade pública acessível por meio de aplicativos, como ocorre com diversos serviços de radiotáxis em várias capitais brasileiras.

Em tempos de economia compartilhada e soluções tecnológicas que promovem verdadeira ruptura no modo em que produtos e serviços são usualmente oferecidos, o Estado não pode estar preso ao formalismo de soluções anacrônicas, devendo incorporar os conceitos inovadores em sua atividade de ordenar e regular as atividades econômicas, em atenção ao interesse público. Talvez seja esse um novo e formidável papel reservado ao Estado: fazer a transição regulatória segura entre os ciclos de desenvolvimento da sociedade tecnológica.

---

[65] Na vanguarda da regulação tecnológica do mercado financeiro, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil disciplinaram a realização de operações de empréstimo e financiamento por meio de plataformas eletrônicas (Resolução nº 4.656, de 26 de abril de 2018) e estabeleceram a política de segurança cibernética a ser observada por instituições financeiras autorizadas a funcionar (Resolução nº 4.658, de 26 de abril de 2018).

[66] O seguinte excerto está à página 45 do documento: "Por fim, é importante observar que, além de gerar benefícios aos consumidores e incentivar a entrada de novos ofertantes no mercado de transporte remunerado individual, tais inovações solucionaram algumas falhas de mercado presentes no referido setor, tornando defasada a regulação atual dos serviços de táxi. Nesse sentido, a Lei Federal nº 13.640/2018, recentemente promulgada, que regulamenta os serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros, foi parcimoniosa ao incluir normas de segurança e não impor grandes barreiras regulatórias à entrada e nem restrições à liberdade tarifária. No mesmo sentido, os entes municipais devem evitar medidas que dificultem a operação de tais serviços via aplicativos." Disponível em http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-001-2018-uber.pdf/view. Acesso 14 abr 2018.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Lei nº 5.323, de 17 de março de 2014. Dispõe sobre a prestação do serviço de táxi no Distrito Federal e dá outras providências. In: **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 18 mar. 2014. Disponível em http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=5323&txtAno=2014&txtTipo=5&txtParte=. Acesso em 13 abr 2018.

BRASIL. Lei nº 5.492, DE 19 DE JULHO DE 2012. Estabelece normas e condições à permissão de veículos de aluguel a taxímetro – táxi, no âmbito do Município, suplementando a Lei Federal nº 12.468, de 26 de agosto de 2011, e dá outras providências. In: **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 20 jul. 2012. Disponível em http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/d19647c1dbaab2b603257a4000709765?OpenDocument. Acesso em 13 abr 2018

BRASIL. Lei nº 12.468 de 26 de agosto de 2011. Regulamenta a profissão de taxista; altera a Lei no 6.094, de 30 de agosto de 1974; e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12468.htm. Acesso em 31 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 mar. 2018. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13640-26-marco-2018-786385-publicacaooriginal-155125-pl.html. Acesso em 31 jan. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.232 de 24 de março de 2004**. Regulamenta a profissão de taxista e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=157872. Acesso em 25 set. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARRERES, Germán Fernández. El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía. **Justicia administrativa:** Revista de derecho administrativo, nº 18, 2003.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

HARDIN, Garret. A tragédia dos comuns. Trad. José Roberto Bonifacio. **Revista Science,** v. 162, n. 3859, dez./1968, p. 1243-1248. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3203283/mod_resource/content/2/a_trag%C3%A9dia_dos_comuns.pdf. Acesso em 14 abr 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da *publicatio* e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito económico**. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2012.

MORENILLA, José Maria Souvirón. El proceso de liberalización y la regulación de las telecomunicaciones en España. **Revista Comunicar**, Vol. VII, nº 13, segundo semestre, out 1999.

RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Trad, Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1998.

TRAVASSOS, Marcelo Zenni. **A legitimação jurídico-moral da regulação estatal à luz de uma premissa liberal-republicana**: autonomia privada, igualdade e autonomia pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

Recebido em: 09.05.2018 / Revisões requeridas em: 13.10.2018 / Aprovado em: 25.10.2018 / Publicado em: 05.02.2019

COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

MAGALHAES, Joao Marcelo Rego; CAMINHA, Uinie. O Uber e a reinvenção do Direito Administrativo: os novos horizontes da regulação das atividades econômicas. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 14, n. 1, e32560, jan./abr. 2019. ISSN 1981-3694. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/32560 Acesso em: dia mês. ano. doi: http://dx.doi.org/10.5902/1981369432560.

SOBRE OS AUTORES

JOAO MARCELO REGO MAGALHAES
Graduado em Ciências da Computação pela Universidade Federal do Ceará e em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Mestre em Direito Constitucional pela Unifor, com pesquisa na área do controle de constitucionalidade. Doutorando em Direito Constitucional pela Unifor, com pesquisa na área da regulação econômica e relação entre Poderes. Professor de Direito Administrativo e Constitucional na Unifor. Professor de Direito Administrativo na Pós-Graduação da Unifor e da Faculdade 7 de Setembro (FA7). Professor de cursos de extensão e aperfeiçoamento na Escola Superior da Advocacia do Ceará (ESA-CE). Professor de cursos de extensão e aperfeiçoamento no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Professor de cursos de extensão e aperfeiçoamento no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE). Procurador do Banco Central do Brasil, atuando na consultoria administrativa. Facilitador e instrutor interno do Banco Central do Brasil na área de Direito Administrativo. Editor-Adjunto da Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central de 2011 a 2016. Revisor na Revista de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Autor dos livros Contratos Administrativos na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Editora Lumen Juris, 1ª edição, 2014) e Licitações na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Editora Lumen Juris, 1ª edição, 2014). Autor de artigos e pareceres na área do Direito Administrativo. Atua na área do Direito, com ênfase em Direito Constitucional e Administrativo.

UINIE CAMINHA
Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará(1997), doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo(2004) e aperfeicoamento em Direito do Mercado Financeiro pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais(2001). Atualmente é professor titular da Universidade de Fortaleza, Prestador de Serviço do Fundação Getulio Vargas - SP, Professor Adjunto da Universidade Federal do Ceará, Revisor de periódico da Revista Direito GV, Membro de corpo editorial da Revista Pensar, Revisor de periódico da Pensar (UNIFOR), Membro de corpo editorial da Revista de Direito Empresarial, Membro de Comissão do Senado Federal, Membro de corpo editorial da Rede - Revista de Direito Empresarial, Revisor de periódico da Revista Direito Empresarial (Curitiba), Membro de comitê assessor da Câmara dos Deputados e Membro de comitê assessor da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestãon - Ceará. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Privado. Atuando principalmente nos seguintes temas:Securitização, Mercado de Capitais, teoria do patrimonio, sistema financeiro, financiamento de projetos.